

del «Consortio Ruta del Carrilet» como auténtico Ente público encargado de la gestión y ejecución de las actividades a las que ha de dar respuesta la nueva ruta verde del Carrilet. El Consortio fue la fórmula jurídica elegida frente a otras fórmulas posibles, como la Mancomunidad, por razones básicamente de participación, y su naturaleza jurídica es, en opinión de la autora, la personificación de una relación interadministrativa (frente a voces que abogan por la consideración de la referida figura como Ente Local).

Al plantearnos la cuestión sobre la titularidad de los bienes que constituyen la Ruta, bienes que tras su desafectación han vuelto a formar parte de la categoría del dominio público, se sostiene que el auténtico titular no es el Consortio, sino todas y cada una de las Administraciones consorciadas (16).

Para poner fin a esta reseña del libro que la profesora CANALS nos presenta, creo estar en la obligación de mostrar mi reconocimiento a esta obra llena de esperanza en el ya clásico Derecho Administrativo. Es cierto que numerosos conceptos y técnicas administrativas perduran con el paso del tiempo, y que es la Historia la que nos lo demuestra, como afirma-se en su día el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA; pero lo que también es cierto es que la sociedad avanza, su motor está en constante funcionamiento, y es en este panorama lleno de novedades en el que hoy por hoy debe mostrar su valía nuestra Disciplina Administrativa (17).

M.^o Isabel RIVAS CASTILLO

ca de carácter asociativo y naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica propia, e integrada por los diferentes Municipios del trayecto». Además, en ellos se afirmaba la posibilidad de que al Consortio se integrasen otras Administraciones Públicas, e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro.

(16) Junto a tales afirmaciones, no olvidemos que es el Consortio el encargado de conseguir los fines concretos programados, por lo que ha de ser a él a quien ha de reconocerse la titularidad de competencias tendentes a su protección.

(17) La doctora Dolors CANALS AMETLER trabaja actualmente como profesora ayudante de Derecho Administrativo en la

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, en «Revista de Urbanismo y Edificación», Ed. Aranzadi, Navarra, 2001, 269 págs.

I. La obra objeto de la presente reseña es una muestra más de la intensa y extensa dedicación de su autor al campo del Derecho Urbanístico. Con motivo de un nuevo proyecto de la Editorial Aranzadi, íntimamente relacionado con los temas urbanísticos, este autor ha querido reunir en una obra monográfica algunos de sus artículos que ya fueron publicados, a lo largo de las dos últimas décadas, en diversas revistas jurídicas. Con este volumen se pretende, como él mismo señala en las primeras páginas, invitar a la reflexión sobre cuestiones esenciales relacionadas con el «caótico y malogrado» campo del Derecho Urbanístico.

A través de los diferentes capítulos en que se divide la obra, correspondientes cada uno de ellos a otros tantos artículos que ya vieron en su día la luz, nos vamos acercando de manera cronológica, desde la década de los ochenta, a la realidad tanto jurídica como económica y social que ha ido envolviendo a nuestro «derecho del suelo», y que ha ido forjando las bases de lo que hoy es presente. Podemos ver cómo se han ido sucediendo diversas normas estatales, desde el Texto Refundido preconstitucional de 1976 hasta la actual Ley del Suelo del 98, con la correspondiente reforma del año 2000; vemos, igualmente, cómo se ha llevado a cabo la asunción desde las Comunidades Autónomas de esta materia como competencia propia; cómo nuestro más Alto Garante de la Constitución se ha visto, en no pocas ocasiones, inmerso en debates decisorios so-

Universidad de Gerona. La obra que nos presenta ha sido elaborada a partir de una propuesta de investigación del profesor ESTEVE PARDO, iniciativa que tuvo su origen en la tesis defendida por aquélla en noviembre de 1995, tesis que fue escrita en lengua catalana bajo el título: *La desafectació dels bens de domini públic i la seva reutilització per a noves necessitats col·lectives*, por la que obtuvo la máxima calificación académica.

bre cuestiones competenciales al respecto; y, en definitiva, a lo largo de las páginas de la obra nos acercamos de lleno al Derecho Urbanístico, un Derecho, aunque problemático, plenamente vivo en los últimos tiempos.

II. A nadie pilla por sorpresa afirmar que en torno a las cuestiones urbanísticas y de ordenación territorial son muchas las dudas, y consiguientes los problemas, que se le presentan no sólo al ciudadano de «a pie», sino también a aquellos que dicen llamarse conocedores del Derecho. Muchas son las «oportunidades» que tenemos de acercarnos, bien de manera consciente o bien sin reparar en ello, a la disciplina que ahora nos ocupa.

Todos pertenecemos a un territorio en el que nos desarrollamos como personas, en el que expresamos algunos de nuestros más preciados derechos, como es el derecho de propiedad o cualquiera de sus «variantes»; anhelamos poder materializar el derecho a una vivienda digna; en él, ejercitamos nuestra libertad de circulación y consiguiente necesidad de soporte físico mediante la realización de obras públicas; es un mismo territorio en el que desearemos, incluso, ver hecho realidad nuestro afán empresarial mediante la creación y ubicación de una empresa (siguiendo los parámetros clásicos, lejanos a las múltiples oportunidades virtuales que en la actualidad se nos presentan); un suelo sobre el que conoceremos la expresión de la evolución humana a través de los múltiples monumentos y restos arqueológicos; un territorio que en ocasiones estará amenazado por los ataques al medio ambiente; en definitiva, todo un soporte real del desarrollo cotidiano y de las vivencias del hombre, en el que nos encontramos inmersos en el Derecho Urbanístico.

Ante este panorama, los Poderes públicos no pueden permanecer inmóviles e inalterables; son muchas las cuestiones jurídicas que se entrelazan y muchas las soluciones que han de ofrecernos; es, por tanto, esencial el trabajo que han de realizar en aras a la consecución de un sistema claro y eficaz para que así, desde éste, podamos ir dando

soluciones a esos múltiples problemas. El compromiso ha de ser general, de legisladores, jueces, estudiosos y Administraciones Públicas. Un compromiso constante, que en muchas ocasiones requerirá del trabajo y esfuerzo conjunto, de la colaboración de todos, como no duda en señalar el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ en la obra.

III. El libro se presenta estructurado en dieciséis capítulos, «Estudios», dispuestos en orden cronológico, desde finales de la década de los ochenta hasta el año 2000. Dos son las partes en que podríamos subdividir la obra: por un lado y como primer gran bloque, nos encontramos con capítulos dedicados de lleno al análisis del Urbanismo y a la Ordenación del territorio (caps. 1, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12) y, por otro lado, como segundo bloque, el autor recoge diversos artículos en los que lleva a cabo el estudio extensivo de la disciplina, el urbanismo en su conexión con otras realidades de interés (patrimonio histórico, puertos y costas, medio ambiente, ordenación comercial y expropiación forzosa).

— En cuanto al primero de los subgrupos en que hemos considerado dividido el libro, vemos cómo el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ nos acerca al Derecho Urbanístico desde una triple perspectiva: desde la posición que al respecto ha ocupado, o vienen dejando ocupar, al legislador estatal en materia de ordenación territorial, urbanismo y régimen del suelo; desde el actuar del legislador y de las Administraciones autonómicas en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 148.1.3.º de la CE; y, en tercer lugar, la postura que ha mantenido el Tribunal Constitucional en todo este «campo de batalla» entre el Estado y las CC.AA. en el desarrollo de la política constante de adaptación competencial.

Desde la *Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*, como punto de arranque del Derecho Urbanístico moderno, muchos han sido los cambios que se han experimentado en esta rama del Derecho Administrativo. El Estado ha dejado de ser el único «gran legislador» para dar paso, en la España de las Autonomías, a

nuevos «hacedores» de leyes urbanísticas y de ordenación territorial (en el ámbito urbanístico no podemos olvidar la capacidad normativa que otras Administraciones menores han tenido, y siguen teniendo, en el desarrollo planificador que exige la peculiaridad de esta disciplina). Nos encontramos con la existencia de diecisiete legisladores de una materia respecto a la que el Tribunal Constitucional no dudó en negar toda posible competencia reguladora al Estado (*STC de 13 de mayo de 1986*, *STC de 29 de noviembre de 1988* y *STC de 4 de julio de 1991*), y ello de una manera «simplista y criticable», como nos dirá el autor en la obra (caps. 1 y 3). El Alto Tribunal consideró de forma rotunda en la década de los ochenta que el Estado no tenía competencia alguna en materia de ordenación territorial y urbanismo, aunque (y al menos en estas afirmaciones estuvo acertado) ello no podía ir en detrimento de otras competencias de titularidad estatal y que pudiesen coexistir con aquéllas (obras públicas de interés general, derecho de la propiedad, expropiación forzosa, etc.). En esta línea, una importante llamada de atención es expuesta por el profesor, y he creído positiva su consideración en este comentario ante la esperanza de futuros estudios: si, en efecto, se negaba toda potestad reguladora al Estado en materia de ordenación territorial (y, como veremos, incluso la supletoriedad de las leyes estatales en los casos que aquélla podía tener cabida), la situación en la que quedaban (y quedan) las ciudades de Ceuta y Melilla era una situación de ausencia legal; dos Ciudades Autónomas con regímenes muy especiales que indudablemente forman parte del territorio español (cap. 11). En realidad, y a pesar de la doctrina que desde el Constitucional se iba forjando, el panorama general en cuanto a la distribución de papeles entre los legisladores estatal y autonómicos se caracterizaría, en los años siguientes, por una casi total incertidumbre.

Planteadas las cosas de esta manera, viendo cómo las CC.AA. se «apoderaban», vía Estatutos, rápidamente de toda competencia urbanística posible, y viendo cómo el Tribunal Constitucional

iba negando cualquier participación reguladora al Estado en ella, puede hacernos pensar que el resultado fuese el de leyes de ordenación urbana totalmente diferentes e inconexas. A pesar de los posibles conflictos competenciales, que iban a ser ineludibles (como la experiencia de más de veinte años de Constitución nos ha venido a demostrar), la realidad que envolvió al urbanismo en nuestro país hasta casi los últimos años de la década de los noventa ha sido, como nos dirá el autor, una situación caracterizada por la existencia de un «núcleo común» en la materia (se palpaba un «consenso silencioso y complejo» de respeto al sistema legal general preconstitucional —cap. 3—); se llegaría, en palabras de aquél, «a una *cultura urbanística común*», hasta la famosa *STC de 20 de marzo de 1997* (cap. 10).

Tras una desafortunada Ley estatal reguladora del suelo a principios de los noventa (*Ley 8/1990, de 25 de julio*), y de los no pocos intentos de dar salida óptima a ésta, a través de la aprobación del Texto Refundido de 1992; a pesar del *Informe* que en 1993 el *Tribunal de Defensa de la Competencia* presenta ante las autoridades gobernantes, con el propósito de ir adaptando nuestra legislación urbanística, entre otras, a los nuevos aires de liberalización europeos; o de los diversos intentos que desde 1996 llevaría a cabo un gobierno naciente en el panorama nacional con el propósito de ir esclareciendo aquella situación confusa; sería de nuevo el Tribunal Constitucional, a finales de los noventa, quien asumiese las riendas de la evolución urbanística en nuestro país. La *Sentencia 61/1997, de 20 de marzo*, ha venido a marcar un verdadero hito en el campo del Derecho Urbanístico.

Definitivamente, desde 1997 se «entregará» por nuestro mayor intérprete constitucional, *in toto*, la ordenación del territorio y del urbanismo a los legisladores autonómicos. Varios son los artículos que en los años siguientes publicaría el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ, y que ahora ha incluido en este trabajo, en los que comentaba la «incongruente y contradictoria» sentencia (caps. 10, 11 y 12). Sus críticas al respecto han sido abiertas y muy directas, cri-

licas que no dudó en predicar en los más variados foros administrativistas, dentro y fuera de nuestro país (cap. 12). Se trata de una decisión constitucional inesperada, en un momento en el que se respiraba cierta tranquilidad urbanística, y a las puertas de ser aprobada una nueva Ley estatal del Suelo y Valoraciones (*Ley 6/1998, de 13 abril*). Con esta Sentencia se eliminaba de «un plumazo» cualquier actuación estatal en materia urbanística, dejando al legislador autonómico toda decisión sobre su futuro (se decía «adiós» a la posibilidad de crear un *ius commune* urbanístico en España, como sostuvo en su voto particular el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA; posición que ha vuelto a confirmar en su también voto particular a la *STC 164/2001, de 11 de julio*, por la que se declaran inconstitucionales algunos preceptos de la *Ley 6/1998, de 13 de abril*). Negando incluso el carácter supletorio que podrían tener las normas estatales en la regulación de la ordenación territorial, aparecía en España un importante «vacío» legal, que las CC.AA. tuvieron que ir cubriendo de una forma más rápida que racional. En definitiva, ante esta realidad desconcertante, y con el propósito de conferir márgenes de claridad y unanimidad, sólo queda la opción de intentar, aun de una manera indirecta, ofrecer por parte del legislador estatal algunos elementos básicos que las CC.AA. deberían apreciar y convertir en propios.

De forma constante, el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ a lo largo de estos años ha venido a reflejar esa su postura, la de alentar al diálogo y trabajo conjunto entre las diferentes Administraciones Públicas, todas las Administraciones, puesto que ellas actúan sobre un mismo territorio, aquel que un día en las aulas de la Facultad de Derecho nos enseñaron como elemento esencial del Estado.

— El segundo bloque que podríamos extraer de la obra está constituido por los restantes artículos (estudios 2, 5, 13, 14, 15 y 16), en los que el profesor, a lo largo de estos años, se hizo eco de diversas preocupaciones y cuestiones de interés en las que el Derecho Urbanístico no

actuaba como único protagonista, pero sí como parte esencial; diferentes preocupaciones de actualidad, todas ellas siempre relacionadas de un modo u otro con el Derecho Urbanístico y la ordenación territorial.

Comentarios a la Ley de Costas de 1988, con ocasión de la famosa *STC 149/1991, de 4 de julio*, en la que se reafirma por el TC su postura del 86 sobre la distribución competencial en materia de ordenación del territorio. El régimen portuario y su estrecha relación con los problemas urbanísticos (cap. 5) (su evolución desde el más claro *maximalismo* estatal hasta el *maximalismo* municipal, para llegar a una situación intermedia loable en la Ley de Puertos de 1992). Otra de las grandes «preocupaciones jurídicas» de Tomás Ramón FERNÁNDEZ ha sido el régimen jurídico del patrimonio histórico español y su conexión con el Derecho Urbanístico; los grandes comentarios sobre las nuevas categorías protectionistas a esos ejemplos urbanos testigos del pasar del tiempo no están faltos de interés para cualquier jurista inmerso en el Derecho Administrativo —quién no se ha quedado sorprendido en alguna ocasión al conocer la noticia sobre «nuevos conjuntos históricos» (?) en su ciudad; o quién no ha leído en el diario local afanosas protestas de algún administrado afectado por nuevas decisiones municipales de protección a edificios ruinosos, pero calificados como «de históricos», por impulso del nuevo gobierno municipal—. El Derecho medioambiental también ha tenido cabida en esta recopilación y, aunque su autor no llega a profundizar en la cuestión, no son nada despreciables algunas de las afirmaciones que, siguiendo la tónica que le es propia, deja deslizar en las líneas que al respecto dedica. Siendo conscientes de la gran novedad y el desconcierto que ha llegado a despertar entre los juristas, en los últimos años, el Derecho del Medio Ambiente (desconcierto principalmente por el carácter general del mismo, por ser un Derecho «sin fronteras»), el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ no duda en criticar que éste haya venido utilizándose generalmente como «arma arrojadiza» entre la clase política; de igual forma, el autor

aboga por modificaciones en su regulación, cambios que hagan de esta «rama» del Derecho un sector más imparcial y racional.

Como nota final, y a través de un artículo publicado durante el último año en una de las revistas jurídicas más prestigiosas en nuestro país, el autor nos habla de uno de los mayores problemas actuales relacionados con la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Vengo a referirme al tema de la «absorción» por parte de las CC.AA. de competencias que pertenecen, según la Constitución, al Estado (la llamada «erosión del derecho estatal»); y exactamente, en el ámbito de la expropiación forzosa, se materializa con la creación por parte de las Administraciones autonómicas, al margen del artículo 149.1.18 CE, de Jurados propios («autonómicos») de expropiación (llegando, incluso, a poner en entredicho la naturaleza garantista de la referida institución).

IV. Muchas son las cuestiones relacionadas con el Derecho Urbanístico, y todas ellas bañadas de reflexiones de interés, que Tomás Rainón FERNÁNDEZ nos presenta en casi trescientas páginas; un profesor que desde hace ya muchos años se ha convertido, en el seno doctrinal del Derecho Administrativo español, en uno de nuestros más importantes conocedores de la materia.

M.^a Isabel RIVAS CASTILLO

FUERTES, Mercedes: *Urbanismo y publicidad registral*, Marcial Pons, Madrid, 2.^a ed., 2001.

Urbanismo y publicidad registral supuso en su primera edición (Marcial Pons, Madrid, 1995) una importante novedad, a la vez que una valiosa aportación doctrinal. La obra mostraba de forma rigurosa todos los entresijos de la actividad urbanística y la publicidad registral, en un momento en el que el Texto Refundido de 26 de junio de 1992 (TRLR) daba sus primeros pasos en su corta y azarosa vida, tras la reforma de la Ley del

Suelo operada por la Ley 8/90, de 25 de junio. La materia objeto de estudio exigía hacer frente a las dificultades que suponía el hecho de que, a pesar de la evidente relación de las actuaciones urbanísticas y el contenido del derecho de propiedad contemplado en el Registro de la Propiedad, sus respectivas normativas (la urbanística y la hipotecaria) se entorpeciesen para alcanzar resultados jurídicos inconsecuentes e irracionales; en especial, la normativa hipotecaria mantuvo su existencia al margen de la incontestable incidencia del urbanismo en el derecho de propiedad, dando la espalda a la normativa urbanística, que desde la Ley del Suelo de 1956 va a ser la que defina el contenido del derecho de propiedad en materia de suelo, alejándolo de su configuración histórica liberal vinculada a la normativa civil. Esta nueva configuración del derecho de propiedad, avalada por la Constitución de 1978, exige que el Registro de la Propiedad al cumplir con su función de proteger los derechos dominicales no pueda ignorar la incidencia de las actuaciones urbanísticas sobre los mismos.

El estudio realizado por la profesora Mercedes FUERTES mostraba un trabajo impropio de entrelazado de dos normativas: la urbanística y la hipotecaria, y un tratamiento de cuestiones de indudable y compleja trascendencia práctica, con un espléndido resultado, enriquecido con propuestas de reforma de la normativa existente, muchas de las cuales han sido incorporadas en los recientes cambios normativos. Todo ello ha dado lugar a que *Urbanismo y publicidad registral* haya sido una obra magníficamente recibida por los especialistas y por los operadores prácticos del Derecho urbanístico, como demuestra el hecho, no demasiado frecuente en nuestra disciplina, de que se proceda a una segunda edición de una monografía, segunda edición que va a ser el objeto de las siguientes líneas.

Si en su primera edición este trabajo se centra en las incidencias y consecuencias de la Ley del Suelo de 1990 y el TRLR sobre la publicidad registral de las actuaciones urbanísticas, legislación que daba algunos pasos decididos hacia